LAS AYUDAS PÚBLICAS AL ESTUDIO EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN ESPAÑA, 2004-2008

Javier DÍAZ MALLEDO

Economista

Resumen

El artículo examina la política española de ayudas financieras públicas a los estudiantes de enseñanza postobligatoria en el cuatrienio 2004-2008. Unas breves consideraciones teóricas y una alusión al contexto internacional dan paso al análisis de la evolución de las becas y los préstamos, modalidad esta última introducida en España de facto en dicho cuatrienio. Se concluye que las becas se han potenciado notablemente atendiendo sobre todo al objetivo de equidad, aunque se requieran esfuerzos adicionales para alcanzar las metas deseadas, y se destaca el acierto en la elección del modelo de préstamos, si bien su diseño concreto se considera perfectible.

Palabras clave: educación postobligatoria, financiación, ayudas al estudio, becas y préstamos.

Abstract

The article examines the Spanish policy on public financial aid for post-compulsory education students in the four-year period 2004-2008. A few theoretical considerations and a reference to the international context give way to an analysis of the evolution of grants and loans, the latter having been introduced de facto into Spain during that period. It is concluded that grants have been boosted considerably, with a view above all to meeting the aim of equality, even though additional efforts are still required to achieve the goals sought. It is emphasized that the choice of the loan model was a judicious decision, although it is considered that its actual design is open to improvement.

Key words: post-compulsory education, financing, assistance for higher education, grants and loans.

JEL classification: I22.

I. INTRODUCCIÓN

La existencia de ayudas públicas al estudio en la etapa postobligatoria, y en particular de programas de becas y préstamos, es un rasgo común de los países industrializados. Se trata de ayudas que en gran parte persiguen la igualdad de oportunidades educativas, aunque no sea éste su objetivo único.

En España ha venido funcionando desde 1983, en el ámbito de la Administración General o Central del Estado (AGE) y en concreto en el Ministerio de Educación (MEC), un programa de becas de cierta entidad, pero con insuficiencias que han sido puestas de relieve a lo largo de los años. El programa español de ayudas del MEC, en el que se centra este artículo, obviando otros programas de las comunidades autónomas (CC.AA.) y de algunas universidades, ha sufrido en el cuatrienio 2004-2008 numerosas modificaciones que, a primera vista, lo han potenciado notablemente.

El propósito de este trabajo es analizar de forma sucinta algunas de esas modificaciones del cuatrienio, con especial atención a lo ocurrido en el ámbito de la enseñanza superior (ES), señalando en su caso lo que se estiman logros y cuestiones pendientes, en particular desde la perspectiva de la equidad. En los apartados II y III, respectivamente, se intenta enmarcar el análisis mediante unas pocas consideraciones teóricas y una breve referencia al contexto internacional en el que España se sitúa. El apartado IV se ocupa de la evolución de las becas en el mencionado cuatrienio y el V de la de los préstamos, un tipo de ayuda que con anterioridad a 2007 era prácticamente inexistente en nuestro país. El apartado VI recoge las conclusiones.

II. BECAS Y PRÉSTAMOS: BREVES CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Es un lugar común que la educación produce numerosos beneficios sociales de diversa índole y que, bien sea por motivos de eficiencia, de equidad o de ambos, hay un acuerdo general en financiar con fondos públicos la enseñanza básica u obligatoria. Algo similar puede decirse de la ES, aunque se reconoce que ésta produce también considerables beneficios individuales (OECD, 2008; Teixeira *et al*., 2006) que entre otros aspectos, suelen traducirse —para aquellos que hayan podido cursarla— en trabajos mejor remunerados, más cómodos o con un mejor ambiente laboral, por lo que se estima lógico que éstos o sus familias cooperen a su financiación.

Muchos individuos y sus familias carecen, no obstante, de la capacidad económica o, coyunturalmente, de las disponibilidades financieras para tomar a su cargo las distintas categorías de costes

(matrícula, manutención/alojamiento, costes de oportunidad) que supone el cursar la ES: de ahí que, en aras de la equidad y también de la eficiencia, porque de lo contrario no se materializarían los beneficios sociales resultantes de sus potenciales talentos, existan ayudas públicas al efecto. Entre tales ayudas destacan las ayudas directas, como las becas y los préstamos, sin perjuicio de otras de carácter indirecto que no son objeto de este artículo. La finalidad de becas y préstamos es en parte común, pero sus objetivos y efectos no coinciden enteramente.

Una función esencial de los *préstamos* es la de resolver los problemas de liquidez a corto plazo que pueden aquejar a quienes quieran cursar ES, en especial allí donde los derechos de matrícula son elevados. A su vez, uno de los objetivos básicos en la utilización de préstamos (que, en principio y por definición, han de devolverse) es hacer que los prestatarios acaben cooperando a la financiación de ese nivel de estudios, lo que es congruente con la lógica antedicha de considerar la ES como generadora de beneficios individuales.

Sin embargo, como abundan las circunstancias en las que el prestatario puede tener dificultades para reembolsar el préstamo, en los últimos decenios se ha introducido en algunos países una modalidad de préstamo con devolución condicionada a la renta, o préstamo-renta (*p-r*) dotado de un mecanismo que permite al prestatario atenuar sus incertidumbres y afrontar mejor los consiguientes riesgos (Díaz Malledo, 2007; Hansen, 2008). Con estas salvaguardas, los préstamos, y en concreto los *p-r*, podrían, en teoría, constituir la modalidad de ayuda financiera de aplicación más general a los estudiantes de enseñanza superior.

Las *becas* tienen un papel más específico. Aunque su función es también resolver los citados problemas de liquidez a corto plazo y, por motivos de equidad, contribuir a la igualdad de oportunidades educativas, las becas apuntan además a la mejora de la relación entre los beneficios individuales de la ES y sus costes individuales, al ser subvenciones no reembolsables que posibilitan la reducción de los gastos y los costes de oportunidad del estudiante. Este último efecto de las becas, que algunos economistas denominan «reducción, en términos reales, del precio neto de la enseñanza», es el que las convertiría en un instrumento más adecuado que los préstamos para asignar ayudas, de forma específica, a los menos pudientes, y promover así su participación en la enseñanza superior.

La superioridad de las becas a ese propósito la sugieren numerosas investigaciones realizadas en países como Alemania, Canadá o, sobre todo, Estados Unidos (Mundel, 2008; OECD, 2008), las cuales muestran que, por esa reducción que comportan en el «precio neto de la enseñanza», las becas son más efectivas que los préstamos para favorecer la *continuidad* en la ES de los menos adinerados (en tanto que, a tal fin, apenas parecen influir en los jóvenes de familias de renta alta). Un menor grado de acuerdo se da en cuanto a si también son un instrumento más efectivo que los préstamos para estimular el *acceso* a la ES de los jóvenes de baja renta, aunque los datos disponibles, con ciertas cautelas, permiten inferirlo.

Se ha subrayado (Usher, 2006) que este mayor impacto que la reducción del «precio neto de la enseñanza» tiene en quienes provienen de familias modestas, en relación con sus coetáneos económicamente más afortunados, contradice alguna de las hipótesis de la teoría del capital humano: en concreto, la que afirma que mientras el rendimiento esperado de la inversión en educación se repute superior a su coste, la inversión habría de realizarse, siempre y cuando se cuente con la financiación para resolver los posibles problemas de liquidez a corto y medio plazo, a cuyos efectos la provisión de préstamos debería ser suficiente para todos los jóvenes «inversores», cualquiera que sea su situación económica de partida.

Algunas conjeturas (Carmichael y Finnie, 2008; Usher, 2006; Vossensteyn y De Jong, 2006), en las que no cabe abundar aquí, señalan que si en la realidad no ocurre así y si muchos de los jóvenes más pobres son reacios a acudir a los préstamos, es porque: *a)* tienen motivos racionales (basados en su historia educativa anterior) para temer que su «inversión» les produzca rendimientos económicos inferiores a la media; *b)* tienden, por falta de información, a sobrevalorar los costes de la ES y minusvalorar los ingresos que les pueda generar; *c)* estiman sistemáticamente tasas de descuento de su inversión más altas (reveladoras de una mayor preferencia por las disponibilidades monetarias actuales que por las futuras) que las estimadas por los hijos de familias acomodadas. Todo lo cual llevaría a los más pobres a una percepción «subjetiva» de la inversión en ES que la convertiría en menos rentable para ellos de lo que una consideración «objetiva» permitiría.

La conclusión (OECD, 2008) es que muchos de esos jóvenes no participarán en la ES a menos que se les facilite, específicamente, alguna forma de subvención, como las becas, que permita mejorar esa

rentabilidad «subjetiva». Y, dado que su participación en la ES es deseable, no sólo por los beneficios individuales que de ella derivarán sino también por los concomitantes beneficios sociales, las becas constituyen en esos casos la modalidad de ayuda más adecuada tanto por obvias razones de equidad, con ser esto bastante, como por razones de eficiencia.

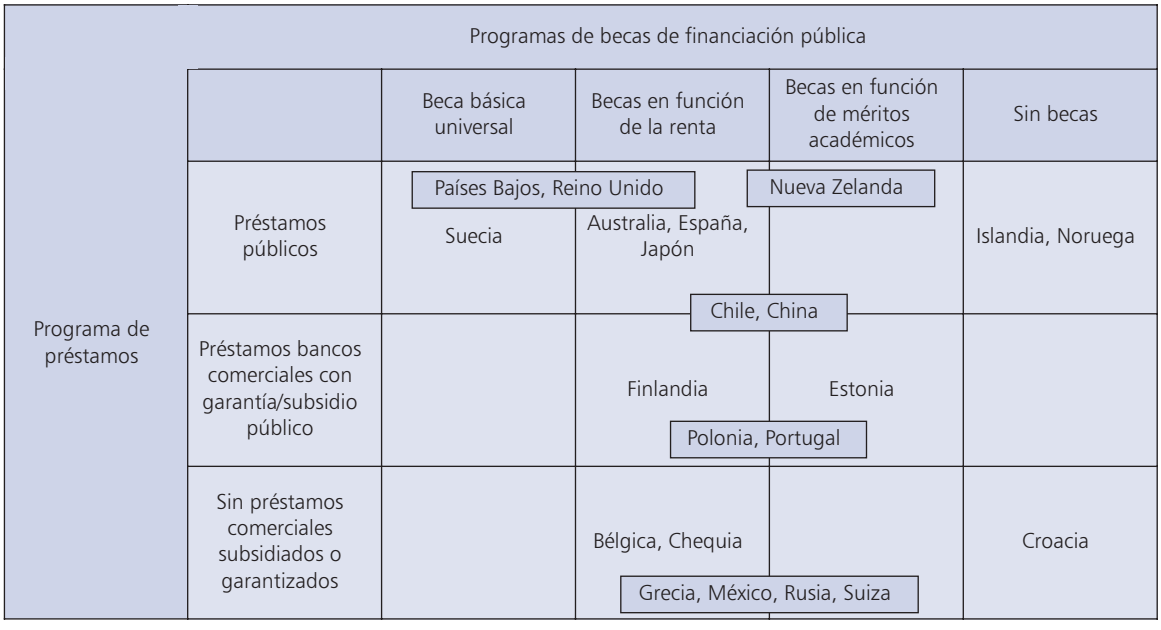
III. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Sea como fuere, todos los países industrializados disponen de sistemas de ayudas al estudio, si bien éstos varían grandemente entre sí, en particular en cómo combinan becas y préstamos y en las características concretas de ambas modalidades. No es el propósito de este artículo entrar en ese género de detalles (*vid*. Eurydice, 2007; OECD, 2008; Vossensteyn, 2004), por lo que bastará aquí ofrecer, como simple referencia comparativa internacional, un bosquejo de la situación.

El esquema 1, tomado de una reciente publicación de la OCDE (OECD, 2008) que glosa múltiples aspectos de la enseñanza superior o terciaria (1) en treinta países (algunos de ellos no miembros de la organización), contiene una panorámica de las becas y los préstamos existentes en la gran mayoría de los países estudiados, en 2007. Se ha modificado aquí la ubicación que en el original ocupaba España, dados los cambios acaecidos desde entonces en nuestro país: en concreto, la creación de un programa de préstamos públicos en 2007-2008 (*vid*. apartado V). Asimismo, para simplificar, se ha prescindido de la referencia a Corea.

El esquema permite distinguir cinco grupos de países: uno (Islandia y Noruega) en el que las ayudas toman sólo la forma de préstamos públicos, aunque en Islandia están muy subsidiados y en Noruega devienen becas en un 40 por 100 si el prestatario logra los objetivos académicos; un segundo grupo (Australia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido, a los que desde la introducción de los préstamos se sumaría España), donde se combinan los préstamos públicos con programas de becas, distintos según los países, también de financiación pública; un tercero (Estonia, Finlandia, Polonia y Portugal) en el que coexisten préstamos comerciales, con garantía o subsidio público, y becas variadas; un cuarto grupo (Chile, China) que ofrece un amplio conjunto de préstamos y becas de varias clases, y un quinto, en el que hasta hace po-

ESQUEMA 1
MODALIDADES DE AYUDAS AL ESTUDIO (BECAS Y PRÉSTAMOS) EN PAÍSES DE LA OCDE Y OTROS, 2007



Fuente: OECD (2008), vol 1: 213, actualizando la ubicación de España y suprimiendo la referencia a Corea.

co se situaba España (que forman Bélgica/Flandes, Chequia, Grecia, México, Rusia y Suiza), donde no hay préstamos, sino sólo becas; Croacia no utiliza ni unos ni otras.

La consideración del contexto internacional muestra asimismo que, históricamente, España ha estado muy rezagada en cuanto a los recursos asignados a estas ayudas. El estudio de la OCDE citado pone de relieve que en 2004 (último año para el que ofrece datos) la proporción de dichas ayudas en el total de gasto público en ES estaba en España en torno al 8 por 100, mientras que veinte de los treinta países considerados superaban el 15 por 100 y diez de ellos el 20 por 100 (Nueva Zelanda y Noruega pasaban del 40 por 100), lo que llevaba al repetido estudio a calificar de «incipiente» el sistema español de ayudas. Según el mismo estudio, en el caso español se registraba incluso un descenso respecto a 1998, año en el que esa proporción estaba en torno al 11 por 100.

Bien es cierto que entre los países que allí se contemplan cabe efectuar una distinción: por un lado están aquellos (como los nórdicos o el Reino Unido) donde las ayudas tienen un carácter universal, esto es, están concebidas para otorgarse a la práctica totalidad de los estudiantes de ES, ya que se parte del principio de que éstos han de considerarse financieramente independientes (lo que por fuerza supone un elevado volumen de ayudas); por otro lado están los que, estimando que la mayoría de esos estudiantes dependen de sus familias, tratan de concentrar las ayudas en una parte de ellos, de preferencia los de familias económicamente modestas. Es en este segundo grupo donde se inserta España, aunque dentro de él haya venido ocupando posiciones de retaguardia.

IV. LAS BECAS EN ESPAÑA DURANTE EL CUATRIENIO

1. Los programas de becas

En este epígrafe se hace una breve referencia descriptiva a los programas de ayudas no reembolsables existentes para la etapa de los estudios postobligatorios (2).

El programa de becas de mayor entidad, y sobre el que en esencia se apoya el objetivo de la igualdad de oportunidades en los estudios postobligatorios, es el de las *becas de la convocatoria general* del Ministerio de Eduación.

Estas becas proporcionan ayudas económicas, potencialmente acumulables, para sufragar los precios públicos por servicios académicos o gastos de matrícula, el coste del material didáctico y los gastos de transporte y de residencia fuera del domicilio familiar, así como las llamadas becas compensatorias («componente de compensación» en la terminología más reciente, la del RD 1721/2007 de 21 de diciembre, al que se hace más amplia referencia en el epígrafe IV.4 *infra*); estas últimas tienen por objeto cubrir el elevado coste de oportunidad que para los jóvenes de menor capacidad económica supone continuar estudiando en un momento en que, por su edad, podrían ya incorporarse legalmente al mercado de trabajo.

Para obtener una beca de la convocatoria general han de cumplirse determinados requisitos, que combinan los criterios económicos (no superar ciertos niveles de renta disponible per cápita y de patrimonio familiar) con los académicos, los cuales varían según el tipo de enseñanza.

En 1999-2000 se introdujeron las llamadas *becas de movilidad* para quienes fueran a realizar estudios postobligatorios en una comunidad autónoma distinta a la de su domicilio familiar. Dichas becas también responden al objetivo de equidad y se atienen a los mismos criterios académicos que las de la convocatoria general, variando los económicos según se trate de beca general o especial; la segunda, de mucha mayor cuantía, tiene como destinatarios a quienes proceden de las familias más pobres.

Las becas de la convocatoria general más las de movilidad suponen en torno al 80 por 100 del total de recursos asignados a las becas. Por otra parte, ha de subrayarse que todos cuantos obtienen dichas becas disfrutan asimismo de la exención de los precios públicos por servicios académicos universitarios, los popularmente conocidos como tasas o derechos de matrícula.

Los estudiantes pueden asimismo disfrutar de ayudas ligadas a situaciones específicas. Para las últimas fases del segundo ciclo de la ES hay *becas de colaboración* en departamentos universitarios, que exigen determinados requisitos académicos sin que se tenga en cuenta el nivel de renta y patrimonio familiar, existiendo otras ayudas para gastos derivados de la elaboración del *proyecto de fin de carrera*.

Por otro lado, quienes participan en el Programa Erasmus (auspiciado por la Comisión Europea) pueden obtener una ayuda que complementa la que acompaña a las *becas Erasmus*. Hasta hace poco, la ayuda económica inicial de esas becas europeas era muy exigua, tanto que por sí misma apenas permitía beneficiarse de aquéllas a quienes no perteneciesen a familias acomodadas dispuestas a suplementarlas. La situación ha

cambiado a partir de 2006-2007, ya que a los complementos que venían financiando algunas CC.AA. y universidades, se suman ahora las considerables ayudas del MEC, «congeladas» desde 2001 a 2004 en la cifra de 4,6 millones de euros, que han pasado en 2007 a ser de 52 millones de euros, y de 60 millones en 2008, en valores corrientes.

A principios del actual decenio se crearon las *becas o ayudas a la movilidad «Séneca»*, para quienes quisieran efectuar parte de sus estudios en otra universidad española distinta de la propia. Son becas que tienen su origen en acuerdos bilaterales entre las universidades, que intercambian estudiantes durante determinados períodos lectivos reconociéndose mutuamente el valor de los estudios cursados en la otra. A partir del curso 2004-2005 inclusive, el número de becas Séneca convocadas se incrementó en un 70 por 100 respecto a los cursos anteriores.

En los últimos cursos del cuatrienio 2004-2008 se han creado nuevos programas de becas. Uno de ellos, nacido en 2006-2007, se ha traducido en la convocatoria de *becas específicas para cursar los estudios oficiales de máster* universitario, nuevos títulos que derivan de la adaptación de la Universidad española al «proceso de Bolonia» o de creación de un Espacio Europeo de Educación Superior.

Otro de los nuevos programas aspira a reforzar el aprendizaje de lenguas extranjeras por los jóvenes españoles de 18 a 30 años, cuyas deficiencias parecen ser notorias, y ha llevado a la creación de *ayudas para seguir un curso de lengua inglesa* en el extranjero, de un mínimo de tres semanas de duración. La dotación presupuestaria para esas ayudas ascendió en 2006 a 95 millones de euros, y en 2008 a 85 millones de euros en valores corrientes. Con similar propósito, se han convocado en el curso 2007-2008 otras nuevas ayudas para realizar cursos de inmersión en lengua inglesa en España.

Finalmente, el Programa José Castillejo (que toma el nombre de quien fuera Secretario de la famosa Junta de Ampliación de Estudios desde su fundación en 1907) se creó en 2007 para promover la movilidad de jóvenes doctores pertenecientes al personal docente o investigador de universidades y centros de investigación españoles, a través de estancias de perfeccionamiento en centros académicos extranjeros.

2. Evolución cuantitativa: cuantías, umbrales y cobertura

Las *cuantías* o cantidades globales asignadas a las becas y ayudas al estudio en el cuatrienio 2004-2008 han aumentado de modo considerable con respecto a los cursos precedentes, como parecen evidenciar las cifras oficiales.

Así, en la última entrega de la publicación anual del MEC (hoy MEPSYD), *Datos y Cifras* (2008), se indica que, partiendo de una suma global que en 2003-2004 ascendía a 729.038 miles de euros, se ha ido pasando en los cuatro cursos siguientes a cifras que suponen incrementos más que notables: 809.393 en 2004-2005; 823.055 en 2005-2006; 919.254 en 2006-2007; 1.001.241 (cifras provisionales) en 2007-2008, y 1.172.486 (cifras estimadas) en 2008-2009 (todas esas cantidades, referidas sólo a las becas MEC, vienen expresadas en miles de euros y en valores corrientes).

No obstante, dada la amplia gama de becas aludidas en el epígrafe IV.1 y el distinto propósito de éstas, el análisis se ciñe aquí únicamente a lo ocurrido con las becas que —como allí se dijo— forman el núcleo relacionado con el objetivo de equidad: las de la convocatoria general y las de movilidad del Ministerio de Educación.

Las cuantías dedicadas a esas becas aumentaron significativamente en el cuatrienio, incluso en valores constantes, como se comprueba al analizar la evolución de diversos indicadores: su importe total, su importe medio o las cantidades asignadas a componentes de las mismas tan decisivos para la igualdad de oportunidades como las ayudas compensatorias (o «componente de compensación») y las de residencia. Los datos correspondientes se exponen mediante los cuadros n.os 1, 2, 3, y 4.

La serie del cuadro n.º 1 muestra un aumento significativo a partir de 2004-2005, en valores constantes, del importe total destinado a estas becas de carácter «redistributivo». Dicho importe había iniciado un persistente descenso desde 1996-1997 (atenuado por sendos incrementos interanuales en los cursos 2000-2001 y 2001-2002, tras la introducción de las becas de movilidad), descenso que, a la altura de 2003-2004, suponía un evidente deterioro, ya que ese curso apenas llegaba al 65 por 100 del importe correspondiente a 1995-1996.

En 2004-2005, con un aumento de más de 125 millones de euros en valores constantes respecto al curso anterior, el importe total se volvió prácticamente a situar en los valores alcanzados en 2001-2002, si bien no se han vuelto a recuperar del todo los máximos de mediados de la década de los años noventa del siglo XX.

CUADRO N.º 1

CUANTÍA O IMPORTE TOTAL DE LAS BECAS DE LA CONVOCATORIA GENERAL, ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS Y NO UNIVERSITARIAS, MÁS LAS DE MOVILIDAD (EN MILES DE EUROS)

Curso académico	*Valores corrientes*	*Valores constantes*
1995-1996	551.697	551.697
1996-1997	530.493	512.553
1997-1998	468.293	442.203
1998-1999	426.769	393.335
1999-2000 (*)	432.345	388.101
2000-2001	551.212	478.068
2001-2002	583.952	485.817
2002-2003	453.154	361.655
2003-2004	466.026	357.108
2004-2005	655.460	483.021
2005-2006	665.850	470.565
2006-2007	691.920	470.054
2007-2008	n.d.	n.d

(*) A partir de este curso, se introducen las becas de movilidad.
Fuente: Datos y Cifras (MEC, varios años) y elaboración propia. Incluye las becas de convocatoria general, universitarias y no universitarias, y las de movilidad a partir de 1999-2000; n.d.= no disponible.

Como se aprecia en el cuadro número 2, también los importes medios de esa becas experimentaron en 2004-2005 un incremento considerable en valores constantes, tanto respecto al curso inmediatamente anterior (más de 200 euros las de enseñanzas no universitarias y más de 420 euros las de enseñanza universitaria) como respecto a cualquiera de los cursos de la serie cronológica aquí considerada, manteniéndose en los dos cursos siguientes en valores de un orden de magnitud similar.

A la vista de los datos del cuadro n.º 3, puede hablarse con toda propiedad de un crecimiento sostenido de las cuantías de las becas también en lo que atañe a estos dos decisivos componentes (compensatoria y de residencia) de las mismas. El crecimiento es notorio en términos de valores corrientes, por más que quede algo mermado al considerar valores constantes.

En efecto, con respecto a las becas para cursar estudios universitarios, puede apreciarse que las *becas compensatorias* registraron un aumento en 2004-2005, poniéndose así término al sistemático descenso habido en los cinco cursos anteriores, y estabilizándose a continuación para volver a registrar un alza en 2007-2008, cuando se recuperaron los valores del curso 1997-1998. Algo similar ocurrió con las *becas de residencia*, que aumentaron claramente en 2005-2006 (tras un continuo descenso en los seis cursos precedentes) y volvieron a crecer de modo significativo en 2007-2008.

CUADRO N.º 2

CUANTÍA O IMPORTE MEDIO POR BECARIO DE LAS BECAS DE LA CONVOCATORIA GENERAL: ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS Y UNIVERSITARIAS (EN MILES DE EUROS)

CURSO ACADÉMICO	*BECAS CONVOCATORIA GENERAL NO UNIVERSITARIA*		*BECAS CONVOCATORIA GENERAL UNIVERSITARIA*	
	Valores corrientes	*Valores constantes*	*Valores corrientes*	*Valores constantes*
1995-1996	352	352	1.333	1.333
1996-1997	348	336	1.350	1.304
1997-1998	314	397	1.333	1.258
1998-1999	418	385	1.309	1.206
1999-2000 (a)	525	471	1.379	1.238
2000-2001	719	624	1.710	1.483
2001-2002	728	605	1.831	1.523
2002-2003	626	500	1.588	1.267
2003-2004	703	539	1.665	1.276
2004-2005	1.054	775	2.337	1.722
2005-2006	1.047	740	2.459	1.738
2006-2007	1.065	724	2.514 (b)	1.708
2007-2008	n.d. (b)	—	n.d. (b)	—

(a) A partir de este curso, las becas universitarias incluyen también las de movilidad.
(b) Estimación a partir de datos provisionales; n.d.: no disponibles.
Fuente: Datos y Cifras (MEC, varios años) y elaboración propia.

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LA CUANTÍA DE LAS BECAS COMPENSATORIAS Y DE RESIDENCIA PARA ESTUDIOS UNIVERSITARIOS (EN EUROS)

CURSO ACADÉMICO	*BECAS COMPENSATORIAS*		*BECAS DE RESIDENCIA*	
	Valores corrientes	*Valores constantes*	*Valores corrientes*	*Valores constantes*
1995-1996	1.569	1.569	1.635	1.635
1996-1997	1.569	1.516	1.635	1.580
1997-1998	1.569	1.482	1.635	1.544
1998-1999	1.599	1.474	1.671	1.540
1999-2000	1.629	1.462	1.701	1.527
2000-2001	1.683	1.460	1.761	1.527
2001-2002	1.749	1.455	1.833	1.525
2002-2003	1.802	1.438	1.888	1.507
2003-2004	1.874	1.436	1.964	1.505
2004-2005	2.005	1.478	2.010	1.481
2005-2006	2.085	1.473	2.185	1.544
2006-2007	2.148	1.459	2.251	1.529
2007-2008	2.255	1.484	2.364	1.556

Fuente: BOE (varios años) y elaboración propia.

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DE LA CUANTÍA DE LAS BECAS COMPENSATORIAS Y DE RESIDENCIA PARA ESTUDIOS POSTOBLIGATORIOS NO UNIVERSITARIOS (EN EUROS)

CURSO ACADÉMICO	*BECAS COMPENSATORIAS*		*BECAS DE RESIDENCIA*	
	Valores corrientes	*Valores constantes*	*Valores corrientes*	*Valores constantes*
1995-1996	938	938	1.376	1.376
1996-1997	938	906	1.376	1.329
1997-1998	938	885	1.376	1.299
1998-1999	956	881	1.406	1.296
1999-2000	974	874	1.430	1.284
2000-2001	1.010	876	1.478	1.282
2001-2002	1.045	869	1.533	1.275
2002-2003	1.077	860	1.578	1.259
2003-2004	1.120	858	1.641	1.257
2004-2005	1.198	883	1.756	1.294
2005-2006	1.246	881	1.826	1.290
2006-2007	1.283	872	1.881	1.278
2007-2008	1.347	887	2.364	1.556

Fuente: Informes del Consejo Escolar del Estado (varios años) y elaboración propia.

Una evolución semejante se observa en dichas becas para el caso de los estudios postobligatorios previos a la Universidad o distintos de ésta. Como muestra el cuadro n.º 4 —en el que se ha tomado como referencia sólo lo correspondiente al Bachillerato, ya que las becas para los demás estudios de ese nivel, ciclos formativos de grado medio y ciclos formativos de grado superior (CFGM y CFGS), aunque de mayor cuantía, evolucionan de forma paralela—, la caída experimentada en valores constantes por las *becas compensatorias* en los primeros años del decenio quedó frenada, produciéndose aumentos significativos en 2004-2005 y 2007-2008.

Una trayectoria aún más clara de crecimiento se aprecia en el importe de las *becas de residencia* que en los nueve primeros cursos del período comentado se habían reducido paulatinamente de 1.376 euros a 1.257 euros en valores constantes, y que, rota en 2004-2005 por primera vez en tantos años esa racha descenden-

te, llegaron en el curso 2007-2008 a 1.556 euros. A lo anterior se añade que a partir de 2006-2007 se han introducido unos complementos que oscilan entre 180 euros y 309 euros adicionales (189 euros y 324 euros en 2007-2008) que pueden percibir los becarios según el tamaño de la población, de más de 100.000 o de más de 500.000 habitantes, adonde vayan a estudiar.

Por otra parte, a lo largo del cuatrienio tuvo lugar un reiterado y progresivo aumento de los *umbrales* o límites de renta y patrimonio que, de no superarse, permiten optar a las becas: el 3 por 100 en 2004-2005; el 5 por 100 en 2005-2006; el 6,5 por 100 en 2006-2007 y el 13,5 por 100 en 2007-2208. Este continuo aumento respondía a una política que estimaba «necesario ampliar el alcance de las becas», elevando para ello los umbrales que condicionan su concesión (San Segundo, 2006), política que a partir del curso 2006-2007 fue reforzada con la introducción del llamado *umbral móvil*. Tal mecanismo permite que, en caso de que el número de beneficiarios resulte en un principio inferior al que permitiría la disponibilidad presupuestaria, se incremente en un 10 por 100 el umbral de concesión de beca para abarcar un mayor número de beneficiarios, evitando de ese modo que dejen de aplicarse los recursos presupuestarios previstos (Tiana Ferrer, 2008).

Para concluir este repaso a unos pocos indicadores de la evolución cuantitativa de las becas, se incluyen en el cuadro n.º 5 datos sobre el porcentaje de becarios respecto al total de alumnos universitarios matriculados, la llamada *tasa de cobertura*, indicador que en España alcanza tradicionalmente valores muy limitados en comparación con otros países industrializados y muy por debajo de lo que cabría esperar, dados los niveles de renta per cápita de los hogares españoles.

El cuadro muestra que, pese al incremento en las cuantías de las becas y al reiterado aumento y flexibilización de los umbrales a lo largo del cuatrienio, hasta el curso 2006-2007 (para 2007-2008 los datos aún no están disponibles) la tasa de cobertura apenas había variado en relación con ejercicios anteriores del presente decenio, lo que dejaría a España en la rezagada posición que ya venía ocupando en el contexto internacional, si bien ha de reconocerse que es prematuro pronunciarse sobre los resultados definitivos de estas medidas, cuya efectividad requiere un margen temporal (3).

CUADRO N.º 5

"TASA DE COBERTURA" DE LAS BECAS UNIVERSITARIAS

Curso académico	*Becarios*	*Alumnos matriculados*	*Porcentaje*
1995-1996	285.052	1.471.441	19,37
1996-1997	277.965	1.536.409	18,09
1997-1998	257.719	1.626.375	15,84
1998-1999	243.231	1.580.158	15,39
1999-2000	227.077	1.587.055	14,30
2000-2001	231.969	1.554.972	14,91
2001-2002	233.332	1.526.907	15,28
2002-2003	210.444	1.507.147	13,96
2003-2004	201.318	1.489.762	13,51
2004-2005	197.795	1.446.879	13,67
2005-2006	192.248	1.433.016	13,41
2006-2007	194.801	1.410.440	13,81
2007-2008	n.d (*)	1.389.394	

(*) No disponible

Fuente: Datos y Cifras (varios años) para número de becarios (incluye sólo los de convocatoria general, colaboración y movilidad, estos últimos a partir de 1999-2000); INE para número de alumnos matriculados (total ES excluyendo los de doctorado), salvo para el curso 2007-2008, que son los publicados por el Consejo de Coordinación Universitaria (MCIN).

3. Evolución cualitativa: el derecho a la beca

Una novedad de trascendencia entre las habidas en el cuatrienio ha consistido en el reconocimiento, a partir de finales de 2005, del derecho a obtener becas de la convocatoria general o de movilidad de cuantos solicitantes cumplan los requisitos contenidos en las bases de la pertinente convocatoria, un reconocimiento que se ha plasmado en la Ley de Reformas para el Impulso a la Productividad (Ley 24/2005, de 18 de noviembre: *BOE* 19-11-2005). La medida es aplicable «a los alumnos de los distintos niveles del sistema educativo, tanto universitario como no universitario» (disposición adicional novena de la Ley).

Hasta ese momento, en la concesión de las becas venía rigiendo, en virtud de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre: *BOE* 18-11-2003), el régimen aplicable a todas las ayudas de concurrencia competitiva, de acuerdo con el cual se procedía a una primera ordenación de los solicitantes que cumplieran los requisitos, otorgándose luego las becas a quienes de entre ellos estuvieran en condiciones socioeconómicas más desfavorables, hasta el límite de la correspondiente partida presupuestaria. Ello

suponía que los solicitantes eran considerados meros candidatos a la beca, cuya obtención no tenían garantizada.

Este decisivo cambio cualitativo entrañará, a buen seguro, un aumento de las expectativas de obtención de becas y, sobre todo, la seguridad jurídica de que su concesión va a depender sólo del cumplimiento de las condiciones socioeconómicas y académicas fijadas en las convocatorias, y no del número de solicitantes.

4. Territorialización y gestión

Otra destacada novedad del cuatrienio en cuanto a la territorialidad y la gestión de las becas ha sido la modificación en 2007, mediante el RD 1721/2007, de 21 de diciembre (*BOE* 17-01-2008), de la regulación hasta entonces vigente, que databa de más de veinte años atrás. La modificación era oportuna, al haber evolucionado considerablemente en ese cuarto de siglo la asunción de las competencias educativas por parte de las CC.AA., así como su reparto entre dichas comunidades autónomas y la Administración General del Estado.

La revisión del planteamiento tradicional venía además impuesta por la necesidad de dar cumplimiento a la pertinente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concreto a la contenida en dos sentencias que abordaban la cuestión: la STC 188/2001, de 20 de septiembre, y la STC 212/2005, de 21 de julio (4). Esas sentencias fueron el resultado de conflictos positivos de competencia planteados por la Generalidad de Cataluña contra órdenes del MEC por las que se convocaban becas y ayudas al estudio, y su resolución ha dado paso a un nuevo planteamiento en el reparto competencial en la materia.

En síntesis, los fallos del Tribunal Constitucional (TC) distinguían dos bloques entre los preceptos impugnados por la Generalidad de Cataluña: por un lado, los que consideraba elementos de ordenación de esas ayudas (clases, cuantías, requisitos económicos y académicos para su concesión etc.), y por otro lado, los aspectos ejecutivos (tramitación, supervisión, control y resolución de las solicitudes), concluyendo el Alto Tribunal que los primeros tienen un carácter básico y por tanto son competencia de la AGE, mientras que los segundos se inscriben, en general, en el ámbito de competencia autonómico.

Como reflejo de esta jurisprudencia, el aludido RD de 2007 distingue entre las becas territorializadas, «respecto de las cuales el Estado establece la normativa básica y las comunidades autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución», y las no territorializadas, «cuya competencia corresponde enteramente al Estado», incluyendo la gestión y concesión.

Las primeras están constituidas por la gran mayoría de las descritas en el epígrafe IV.1. Las segundas incluyen unas pocas categorías de becas: las que se conceden para cursar estudios en comunidad autónoma distinta a la del domicilio familiar, y las destinadas a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, a los de centros españoles en el exterior y a los de Ceuta y Melilla. La Generalidad de Cataluña ha promovido un nuevo conflicto positivo de competencia en relación con estas becas no territorializadas y con otros aspectos del citado RD (*BOE* 02-06-2008).

En lo tocante a la territorialidad, el reiterado RD de 2007 contiene otra novedad que presumiblemente permitirá a las CC.AA. que así lo decidan ampliar el número de becas asignadas a su territorio. Esta novedad se contiene en la disposición adicional primera, apartado e), de dicha norma, donde se prevé la posibilidad de que alguno de los umbrales de renta familiar pueda establecerse en forma de intervalo, siendo en ese caso financiadas en su totalidad por el MEC las becas y ayudas «sujetas al extremo inferior del mismo» (esto es, en todos los casos en que la renta familiar no supere ese límite) y objeto de cofinanciación entre el Ministerio y la correspondiente comunidad autónoma las que se otorguen a los interesados cuya renta familiar se encuentre por encima del límite y dentro del intervalo fijado. En 2008 (RD 675/2008, de 28 de abril: *BOE* 29-04-2008), al establecerse los umbrales de las becas y ayudas al estudio para el curso 2008-2009, ya se ha hecho uso de esa previsión legal.

Dentro del ámbito de la gestión, son asimismo reseñables las mejoras en lo concerniente al momento del pago de las becas a sus beneficiarios. Los retrasos a ese respecto habían venido siendo un problema crónico del sistema español de becas, cuya resolución se consideraba urgente (San Segundo, 2005). Los avances en el cuatrienio son manifiestos: así como en el curso 2003-2004 tan sólo un 34 por 100 de los becarios recibía su importe en el primer trimestre del curso, la proporción ha pasado a ser del 57 por 100 en 2006-2007, acercándose al 80 por 100 en la convocatoria 2007-2008 (Tiana Ferrer, 2008).

La puntualidad en el pago de las becas no es una cuestión baladí. Aparte de los obvios y poten-

cialmente graves problemas que para los beneficiarios de esas ayudas entraña el retraso en los cobros (lo que les impide atender en tiempo y forma a sus obligaciones económicas de todo orden), algunos estudios realizados en países como Canadá apuntan que la pronta disponibilidad del dinero de las becas reduce incluso la probabilidad de abandono de los estudios superiores por quienes carecen de alternativas de financiación en el entorno familiar (CMSF, 2006).

5. Un balance provisional

Los recursos públicos destinados a becas han experimentado un aumento neto a lo largo del cuatrienio 2004-2008. Por una parte, se han creado nuevos programas de diversa envergadura, algunos de los cuales han sido dotados con una elevada asignación presupuestaria; por otra parte, se ha reforzado la casi totalidad de los ya existentes, en particular los de movilidad y los de la convocatoria general y, dentro de éstos, los componentes de mayor cuantía y que más contribuyen a la igualdad de oportunidades educativas: las becas compensatorias y de residencia. Además, al haberse convertido la obtención de estas becas en un derecho para todos cuantos cumplan los requisitos estipulados, es de esperar que el número de beneficiarios aumente significativamente en el próximo futuro.

Lo anterior confirmaría que la política de becas «ha sido una prioridad en la acción del Gobierno» que inició su andadura en abril de 2004 y, por ende, en la política educativa desarrollada en esos años desde el MEC por sus dos sucesivas titulares.

En realidad, desde el principio del cuatrienio ese carácter prioritario se puso de relieve en una de las primeras y urgentes decisiones de política social que, ya en mayo de 2004, adoptó el nuevo Consejo de Ministros a propuesta de la ministra de Educación y Ciencia: una dotación presupuestaria adicional para becas de 36 millones de euros. Por lo demás, las sistemáticas consideraciones formuladas por la ministra de entonces sobre política educativa daban un gran relieve dentro de ésta a un completo programa de ayudas, con los objetivos explícitos de dar «prioridad absoluta a los estudiantes de menor renta» y «ampliar el alcance de las becas» (San Segundo, 2005; 2006).

Con todo, y pese al esfuerzo realizado, si el propósito es aproximar componentes como las becas compensatorias y las de residencia a los valores reales de los costes de oportunidad de los estudiantes menos pudientes y al coste de la vida de quienes, de entre ellos, realizan sus estudios fuera de casa, aún queda un largo trecho por recorrer. Lo mismo puede decirse del deseable aumento de la cobertura de las becas universitarias, donde no se ha conseguido ni mucho menos volver al porcentaje de casi el 20 por 100 alcanzado en el período 1990-1995.

En todo caso, el gradualismo en este terreno ha resultado, en buena medida, forzoso, por los consabidos límites presupuestarios y por la simultánea atención que el MEC concedió durante todo el cuatrienio a otras costosas medidas educativas, no menos urgentes, asimismo orientadas al objetivo de la igualdad de oportunidades. Entre ellas destacan la generalización de la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil (que quedará culminada en el curso 2008-2009, y cuyo presupuesto global en esos cuatro años ha sido de unos 890 millones de euros) y la mejora del rendimiento educativo en las enseñanzas primaria y secundaria a través de programas como el PROA-Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (5).

Esas otras medidas suponen cuantiosos recursos que —podría pensarse— cabría, al menos teóricamente, destinar a más y mejores becas en el nivel postobligatorio, empezando por la enseñanza secundaria superior (Bachillerato y CFGM), un tanto desasistida en España a este respecto. Empero, tales medidas son plenamente coherentes con lo que las investigaciones de sociología y economía de la educación han ido poniendo de relieve, a saber: que, para eliminar las barreras de acceso a la ES de quienes proceden de los grupos sociales menos favorecidos, no basta con una política de becas dirigida al nivel universitario o al postobligatorio en general, sino que son necesarias otras medidas de diversa naturaleza que actúen desde mucho antes, en los niveles educativos previos (Belfield y Levin, 2007; Calero, 2006).

No se llamaba, pues, a engaño la citada ministra cuando, al reflexionar sobre el comparativo retraso español en cuanto a las ayudas al estudio, preveía la necesidad de «aumentos sustanciales en becas *durante bastantes años* para conseguir los avances buscados y converger con los indicadores europeos en este campo» (San Segundo, *ibídem*; cursivas mías).

V. LOS PRÉSTAMOS EN ESPAÑA EN EL CUATRIENIO

En cuanto a los préstamos, en el cuatrienio 2004-2008 se han dado pasos muy significativos pa-

ra incorporar esa modalidad de financiación, tan generalizada en muchos otros países, al sistema español de ayudas al estudio. Aunque, en sentido estricto, ya existía un programa público de préstamos en España desde hacía algunos años, su escasa entidad y su restringida difusión lo convertían poco menos que en simbólico.

1. El «programa experimental» de 1998

En efecto, desde el curso 1998/1999 funcionaba un pequeño programa experimental de préstamos cuyos rasgos básicos eran los siguientes: *a)* se trataba de préstamos convencionales, concedidos y gestionados por entidades de crédito privadas; *b)* dirigidos inicialmente a estudiantes de último curso de carrera universitaria, de primero o segundo ciclo (asignables con un orden de prioridad en función de las calificaciones académicas); *c)* de un importe máximo por préstamo que ascendía en la primera convocatoria a 630.000 pesetas (unos 4.200 euros).; *d)* que gozaban de un interés bonificado y un plazo de carencia de un año, tanto para la devolución de los intereses como del capital, y *e)* en los que la devolución total de capital más intereses debía realizarse en un período máximo de tres años, en cuotas mensuales y constantes. La aportación pública (MEC) se efectuaba vía la bonificación del tipo de interés (el 40 por 100 de los intereses devengados), cifrándose en términos presupuestarios en 100 millones de pesetas (unos 600.000 euros).

El programa se prolongó ocho convocatorias más, hasta 2006-2007, y su evolución ha sido descrita con minuciosidad por Moreno Herrero y Sánchez Campillo (2007). Según dichos autores, en los dos cursos siguientes a su introducción las modificaciones fueron de poca monta, incrementándose la subvención de intereses al 50 por 100 y aumentando en 2000-2001 la cantidad presupuestada hasta 697.000 euros. En 2001-2002 hubo cambios de más relieve, relacionados con la ampliación de los posibles beneficiarios de los préstamos, la reducción del tipo de interés a pagar por los prestatarios y la asunción por el MEC de una proporción mayor (el 70 por 100) de los intereses debidos.

En 2003-2004 se amplió de nuevo el colectivo de potenciales beneficiarios para incluir a los estudiantes de postgrado que hubiesen completado los estudios de Licenciatura, Arquitectura e Ingeniería. En 2004-2005 se modificó el orden de prioridad en la concesión, dando preferencia a las solicitudes para estudios de postgrado, y se elevó notablemente el importe máximo que podía solicitar cada prestatario (hasta 6.000 euros) si bien disminuyó algo la cantidad presupuestada (poco más de 686.000 euros).

En los dos últimos cursos de vida del programa (2005-2006 y 2006-2007) varió de nuevo el importe que se podía solicitar, estableciéndose además una gradación que distinguía entre préstamos para quienes iniciaban estudios de postgrado y el resto, mientras que el presupuesto creció en ambos años (en números redondos, 700.000 y 897.000 euros, respectivamente). En ningún momento se fijó como un posible criterio de prioridad en la concesión de los préstamos la renta individual o familiar del solicitante.

A la vista de lo anterior, hay que concordar con los autores mencionados cuando afirman que, tras casi una década de funcionamiento, el programa de préstamos mantenía «una dotación presupuestaria e implantación realmente modestas» que en la práctica lo convertían en inexistente no sólo para muchos de sus potenciales beneficiarios en España, que ni lo conocían, sino también para las detalladas publicaciones anuales de la OCDE sobre educación, que en ningún momento durante todos esos años mencionaron siquiera que España destinara «fondos públicos a la financiación de los préstamos a los estudiantes» (Moreno Herrero y Sánchez Campillo, 2007).

2. Una variedad «atenuada» de préstamos-renta: 2007-2008

La situación cambió sustancialmente a raíz de la publicación en 2007 de una orden ministerial que incorporó a las ayudas financieras a los estudiantes de ES un programa de préstamos con devolución condicionada a la renta futura, o *p-r*. La decisión de introducir esta novedosa modalidad de ayuda así como los trabajos preparatorios al respecto, habían sido ya expuestos más de un año antes por la entonces ministra de Educación y Ciencia con ocasión de una comparecencia suya en el Senado el 5 de abril de 2006.

El programa español de *p-r* que finalmente se materializó se contiene en la Orden ECI/1702/2007, de 12 de junio (*BOE* 13-06-2007), regulándose su funcionamiento en dicha orden y en un convenio complementario. En su primera convocatoria (curso 2007-2008) contó con una dotación presupuestaria de 50 millones de euros dirigida a financiar el coste de los estudios de postgrado; en concreto, los másteres universitarios oficiales.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 119, 2009. ISSN: 0210-9107. «LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA»

El préstamo en cuestión consistía en la concesión de una cantidad para sufragar el coste de las matrículas del máster (con el límite de 6.000 euros por prestatario), así como, en su caso, una renta mensual a los estudiantes que lo desearan de hasta 800 euros/mes, con un límite de 21 mensualidades; es decir, el *p-r* permitiría cubrir tanto los gastos académicos como los de manutención y alojamiento.

Otras características relevantes de los *p-r* españoles en su primera convocatoria son éstas: *a)* se establece un plazo de carencia de unos dos años y medio a contar desde la concesión del préstamo; *b)* su devolución se inicia al año siguiente a aquel en que el prestatario llegue al umbral de ingresos de 22.000 euros/año, interrumpiéndose la devolución en cualquiera de los años inmediatamente posteriores a aquellos en los que no se alcance ese umbral; *c)* el plazo de devolución o amortización se fija en ocho años, a contar desde el siguiente a aquel en que por primera vez se alcance el umbral (aunque se va ampliando si se producen las disminuciones de ingresos e interrupciones indicadas), cancelándose la deuda en todo caso a los quince años de contraída; *d)* la amortización se efectúa, en los años en que proceda, en cuatro plazos trimestrales de igual importe; *e)* dicha amortización no podrá superar anualmente 1/8 de la deuda total, y *f)* sobre el préstamo no se carga ningún interés ni durante los estudios ni después, sin que tampoco se actualice la deuda con la inflación.

En cuanto al mecanismo de devolución, se prevé la intervención de múltiples instituciones: el MEC, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Instituto de Crédito Oficial (ICO), y las entidades de crédito privadas seleccionadas por este último. Las entidades de crédito son las encargadas de percibir de los prestatarios las cuotas trimestrales, de gestionar el recobro de la operación en caso de retraso en el pago de la correspondiente cuota y de transferir al ICO, al final de cada año, los importes recuperados.

En el supuesto de cantidades impagadas, el ICO lo comunicará al MEC para que éste inste a la AEAT a su recuperación por la vía ejecutiva. Por otra parte, el MEC suministrará al ICO, antes del 1 de febrero de cada año, la información (obtenida de la AEAT) sobre los ingresos percibidos el año anterior por los prestatarios, de forma que se pueda corroborar la validez de cualquier posible interrupción en el período de amortización o, por el contrario, la necesidad de reclamar su pago por vía ejecutiva.

3. Los préstamos-renta 2008-2009: más lejos del modelo «clásico»

En su segundo año de vigencia, el programa de *p-r* ha sido notablemente potenciado en términos presupuestarios, triplicándose su dotación, que en la convocatoria para el curso 2008-2009 es de 150 millones de euros. Asimismo, tras pasar a ser administrado por el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación, creado en mayo de 2008, ha sufrido variaciones que modifican notoriamente el programa inicial.

Esas variaciones se contienen en la Orden CIN/2940/2008, de 14 de octubre (*BOE* 15-10-2008), que los regula, y se refieren, por un lado, a las «mejoras significativas» a las que alude su preámbulo (según allí se indica: facilitar el acceso a una cuantía de préstamo proporcional al esfuerzo académico de los prestatarios, incrementar la dotación para los másteres de dos años de duración o los que se realicen en el extranjero, etc.) y, por otro lado, a algunas de las características relativas a las cantidades prestadas, los plazos, el reembolso, etc., características que, sin ánimo de exhaustividad, se detallan a continuación.

La nueva variante de préstamo consiste en una cantidad inicial de 6.000 euros que puede llegar a duplicarse (si el máster tiene una duración en créditos que justifique el pago de la cantidad adicional), así como, en su caso, una renta mensual de hasta 800 euros/mes en función de la duración del curso y con un límite de 21 mensualidades. En el caso de los estudios de máster que vayan a realizarse en el extranjero, podrá solicitarse un suplemento de hasta 6.000 euros más. El préstamo máximo sería, pues, de unos 14.400 euros en el caso de másteres de un año académico de duración y de 28.800 euros si son de dos años académicos.

Otros rasgos destacables de esta segunda modalidad son: *a)* un plazo de carencia de cinco años; *b)* la devolución se inicia al sexto año si en el ejercicio inmediatamente anterior la renta del prestatario (su base imponible en el IRPF) ha sobrepasado 22.000 euros o el mínimo exento en vigor; en caso contrario, el prestatario puede solicitar que «la sexta anualidad» se posponga al año vigésimo, añadiéndose a la amortización correspondiente a este último año; *c)* a partir del sexto año, el préstamo «tendrá su calendario de amortización, que no se verá paralizado en función de la renta»; *d)* el plazo de devolución o amortización se fija en veinte años a partir de su concesión, aunque, si se dieran circunstancias que impi-

diesen alcanzar el umbral de 22.000 euros, el prestatario podrá solicitar la ampliación del período de carencia a diez años, «posponiéndose el pago de estos nuevos cinco años, que se añadirá al pago de la amortización correspondiente a los mismos de los años 15 a 20» (*sic*); *e)* la amortización se efectúa en plazos «lineales y mensuales», y *f)* sobre el préstamo no se carga interés, ni durante los estudios ni después, y tampoco se actualiza la deuda con la inflación.

4. Una somera evaluación a priori

A la hora del balance, forzosamente provisional, de estas nuevas ayudas, hay que subrayar que la creación de un programa de préstamos de esta magnitud permite alinear a España con numerosos países industrializados que ya cuentan con programas públicos de préstamos de cierta dimensión (*vid*. apartado III), y debe considerarse un acierto, tanto más cuanto que el modelo elegido es, sobre el papel, el de los *p-r*, una figura cuyos rasgos la hacen especialmente recomendable.

Los nuevos *p-r* españoles tienen numerosos aspectos loables, empezando por la protección que tratan de ofrecer a los prestatarios en situación de bajos ingresos, y porque su importe aspira a cubrir tanto los gastos académicos como los de manutención y alojamiento, así como por la prudente decisión de comenzar a introducirlos por el nivel de postgrado para poner en marcha una figura tan poco conocida en nuestro país; a eso se añade que prevén (aunque sólo los de la primera convocatoria) la extinción de la deuda después de un cierto número de años.

Ahora bien, sin perjuicio de que sólo una evaluación en toda regla del nuevo programa en sus sucesivas variantes, una vez que haya rodado lo suficiente, permitirá comprobar sus eventuales virtudes y defectos, lo cierto es que algunos de sus rasgos suscitan interrogantes a los que enseguida se aludirá, abordando en orden cronológico (2007-2008 y 2008-2009) los que corresponden a cada una de las variantes descritas.

a) *Las condiciones de elegibilidad o acceso* en la convocatoria 2007-2008 se fijan sin establecer restricciones en función de la renta personal o familiar. Ahora bien, tratándose de un programa que no tiene alcance universal, que opera con fondos limitados y que se beneficia de la considerable subvención que representa tanto la inexistencia de un tipo de interés como la no actualización con la inflación de la deuda pendiente (lo que equivale a un tipo de interés real negativo), parece difícil entender que no se «racionaran» estos *p-r* dando prioridad a los más necesitados económicamente.

Un préstamo con interés cero y sin revalorización alguna con la inflación entraña una subvención general excesiva y, a buen seguro, muy costosa para el erario. Otra cosa sería concentrar las subvenciones al interés de modo específico en los prestatarios menos pudientes, o restringirlas a quienes en su posterior actividad laboral obtengan reiteradamente bajos ingresos.

b) *El plazo de devolución* de ocho años previsto parece corto y, en todo caso, muy inferior a lo que es habitual tanto en otros programas de *p-r*, en los que el plazo es indeterminado o llega a veinticinco años, como en algunos programas de préstamos convencionales.

La estrecha interdependencia entre plazo de devolución y porcentaje de ésta respecto a la renta hace que, en un tan breve período, *el porcentaje de devolución* en caso de un préstamo máximo (6.000 euros + 16.800 euros), y con ingresos que apenas sobrepasen el umbral, podría llegar a resultar muy elevado (del orden del 12 por 100-14 por 100), sobre todo en los primeros años de actividad laboral, en marcado contraste con la experiencia internacional. El problema se agudiza si el prestatario no culminara sus estudios con éxito, ya que sus remuneraciones futuras serán, potencialmente, más bajas que las de los titulados.

c) *La amortización se efectúa como en un préstamo convencional*, en plazos determinados de igual importe (sin perjuicio de las salvaguardas previstas en cuanto a las oscilaciones de la renta), con lo que se renuncia a un elemento esencial de los *p-r*: establecer la devolución como un porcentaje de los ingresos del período, en lugar de hacerlo mediante una cantidad fija trimestral. Ha de insistirse en que en los *p-r* típicos, o «clásicos», las cantidades a devolver no son fijas, sino que varían con los ingresos anuales (e incluso mensuales) de los prestatarios.

En conjunción con lo que se indica en el punto d) siguiente, el mecanismo típico de devolución de los *p-r* (e.d.: si no se gana nada por encima del umbral no se devuelve nada, si se gana poco se devuelve poco, si se gana mucho aumenta de modo automático la cantidad a devolver) permitiría adaptar mejor los reembolsos a la capacidad de pago, así como facilitar que, en los momentos de mayores dificultades económicas para el prestatario, este pueda atender sin agobios sus prioritarias necesidades básicas.

Además, al conseguirse con el mecanismo de los *p-r* que, de forma instantánea y automática, no

sólo disminuyan las cantidades a devolver en los años económicamente malos, sino que aumenten en los años buenos (igual porcentaje sobre ingresos más elevados), se puede acelerar el flujo de reembolsos y mejorar así el rendimiento del programa desde el punto de vista presupuestario.

d) *El procedimiento de cobro o devolución* es, valga la expresión, manifiestamente mejorable: por un lado, no parece muy eficiente (los bancos, según muestra la experiencia comparada, no tendrán grandes incentivos para proceder a una gestión de cobro muy diligente, dado que el riesgo final de impago recae en el presupuesto público); por otro lado, resulta demasiado prolijo, con tan numerosos trámites y la intervención de tantas instituciones, lo que genera considerable costes de transacción, y, a la postre, podría llegar a ser desagradable e incluso desalentador para quienes quisieran solicitar uno de esos préstamos (los procedimientos de recaudación de la AEAT en el período ejecutivo, con providencias de apremio y eventuales embargos, son harto enérgicos).

Por el contrario, la devolución vía IRPF, como una retención en la fuente que se añada a las retenciones típicas del Impuesto (suponiendo que ello hubiera sido técnicamente abordable por la Administración española), tendría claras ventajas: habría convertido los reembolsos en más seguros y, dada esa garantía de seguridad en el cobro, habría permitido que fueran por un menor importe; sería relativamente «indolora», como otras retenciones fiscales, y reduciría al mínimo los costes de gestión, a juzgar por la comprobada experiencia de países como Australia y Nueva Zelanda.

Por lo que respecta a la segunda variante (2008-2009), algunos de los interrogantes que se plantean son los que siguen.

a) Para las *condiciones de elegibilidad y acceso* son aplicables en buena medida las consideraciones hechas respecto a la primera variante. Aunque, al triplicarse su dotación presupuestaria, los préstamos llegarán a un número mucho mayor de solicitantes (según ciertos cálculos «un colectivo potencial de 5.000 postgraduados»), ese número sigue siendo una escasa proporción de quienes vayan a cursar másteres oficiales, por lo que tal vez no sería desacertado introducir criterios económicos.

b) El *plazo de devolución* se ha ampliado con respecto a la primera variante, llegando ahora a veinte años, si bien en aquel caso el período de ocho años se contaban a partir del primer año en que la renta supere el umbral de las 22.000 euros y en este caso los veinte años se cuentan desde la concesión del préstamo. No es fácil, a priori, determinar cuál de los dos planteamientos resultará a la larga más conveniente, si bien es cierto que con esa ampliación y los flexibles plazos de carencia previstos en la segunda variante se atenúa el problema de que el porcentaje de devolución resulte excesivo en la primera etapa de actividad laboral, cuando los ingresos suelen ser menores; en todo caso, es un aspecto que debería considerarse en conjunción con lo que se indica en el punto c) siguiente.

c) *La amortización se realiza también como en un préstamo convencional*, en plazos determinados de igual importe que pasan a ser mensuales en vez de trimestrales, aunque ahora desaparecen las muy oportunas salvaguardas contempladas en la primera variante en cuanto a las oscilaciones de la renta (sin perjuicio de los repetidos períodos de carencia y de posibles condonaciones por enfermedad u otras circunstancias extraordinarias que ahora se prevén). Son, pues, aplicables todas las observaciones a aquélla, con el agravante de que en esta segunda variante la situación del prestatario podría incluso llegar a ser más delicada, ya que a partir del sexto año la amortización no se interrumpe cualquiera que sea su nivel de renta (piénsese que el prestatario podría incluso atravesar períodos de paro, más o menos friccional), desdibujándose así aún más el modelo de los *p-r* clásicos, con sus probadas ventajas.

d) El *procedimiento de cobro o devolución* (a falta de conocer el convenio de colaboración con el ICO que anuncia el preámbulo de la repetida orden, u otros posibles convenios con las entidades de crédito colaboradoras) aparece menos detallado que en la primera variante, pero, a primera vista, no parece que vaya a resultar mucho más ágil que aquél en los casos de impago o de morosidad por los prestatarios. La retención en la fuente, añadida a las demás retenciones típicas del IRPF, con las ya aludidas ventajas que conllevan, sería probablemente un *desideratum*.

VI. CONCLUSIONES

1. En el cuatrienio 2004-2008 los programas de ayudas al estudio en los niveles postobligatorios, y más en concreto en la ES, se han reforzado en España de forma notable, como consecuencia de una deliberada política educativa de potenciación de esas ayudas. El refuerzo ha afectado, por un lado, a los distintos tipos de becas, algunas de nueva creación, cuyas asignaciones presupuestarias han crecido grandemente, y por otro lado, a los préstamos, una figura que, de hecho, ha sido creada en España durante ese cuatrienio.

2. Los considerables recursos asignados en el cuatrienio a dichas ayudas y la eventual continuidad de esa política, que parecen confirmar las previsiones presupuestarias para el ya iniciado curso 2008-2009 —aunque éste escape en buena medida a los límites de este artículo (6)—, permitirían tal vez que en no muchos años el sistema español de ayudas deje de ser «incipiente», como lo calificaba la OCDE con datos que alcanzaban hasta 2004 (*vid*. apartado III).

3. El incremento de las becas ha sido de carácter general, pero su mayor proporción se ha orientado a dotar mejor aquéllas que, como las de la convocatoria general y las de movilidad, se centran más claramente en el objetivo de la igualdad de oportunidades educativas. La obtención de tales becas ha pasado además a convertirse, desde finales de 2005, en un derecho para todos cuantos cumplan los requisitos de la convocatoria (*vid*. apartado IV).

4. Para alcanzar dicho objetivo de equidad, no obstante, esos programas de becas de carácter redistributivo aún deberán cubrir un largo camino. En efecto, los componentes más estrechamente relacionados con aquél, las ayudas compensatorias y las de residencia, siguen estando muy por debajo de los gastos en que incurren quienes estudian y viven fuera de casa, así como de los elevados costes de oportunidad por seguir estudiando de los más pobres, lo que no facilita la consecución del objetivo perseguido.

5. Por tanto, los esfuerzos presupuestarios futuros deberían hacer aún más hincapié en ambos componentes. Las becas así engrosadas contribuirían a mejorar decisivamente el acceso a la ES y la continuidad en ella de los menos pudientes, para quienes la opción de seguir o no estudiando en la etapa postobligatoria parece estar (según se vió en el apartado II) particularmente supeditada a la disponibilidad de ese género de ayudas no reembolsables.

6. En el repetido cuatrienio se han introducido en España los préstamos, una modalidad de ayuda pública al estudio que es habitual en el ámbito internacional (*vid*. apartado III), pero cuya existencia en nuestro país era hasta entonces casi anecdótica. Al programa de préstamos, surgido a mediados de 2007 y dirigido sólo a quienes vayan a cursar másteres oficiales, han sido asignados desde un principio cuantiosos recursos, que se han triplicado en su segundo curso de vigencia.

7. Con indudable acierto, el programa español ha querido inspirarse no en el modelo de los préstamos convencionales (personales o hipotecarios), sino en el de los llamados «préstamos con devolución condicionada a la renta, o préstamos-renta» (*p-r*), introducidos con éxito en los dos últimos decenios en algunos países industrializados. En ese sentido, los préstamos españoles contienen diversos mecanismos que ponen en relación la devolución de la cantidad prestada con los ingresos que perciba el estudiante tras su incorporación a la actividad laboral.

8. Sin embargo, estos préstamos no incluyen en sus sucesivas variantes algunos rasgos esenciales del modelo típico o clásico de *p-r*, por lo que habría que situarlos más bien en la categoría que algún autor denomina de *cuasi p-r*. El diseño de los *p-r* españoles dista de ser óptimo (*vid*. apartado V), y plantea ciertos interrogantes en cuanto a algunas características de las dos variantes (2007-2008 y 2008-2009) actualmente en vigor.

NOTAS

(1) La publicación citada de la OCDE se inclina por el término terciaria, en el que incluye los programas ISCED, niveles 5B, 5A y 6.

(2) Se dejan, pues, de lado numerosos programas de becas por diversas razones. Unos, por no corresponder (o corresponder sólo parcialmente) a esta etapa, como: los destinados a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad o a altas capacidades intelectuales; los que sufragan la adquisición de libros en los niveles obligatorios; los que financian la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil (estos últimos desaparecidos en el curso 2007-2008, al haberse generalizado la gratuidad en ese nivel), etc. Otros, por considerarse que están orientados, más que a los objetivos de equidad, al fomento de I+D, como es el caso de los dirigidos a la formación del personal investigador o del profesorado universitario (las llamadas, respectivamente, becas FPI y FPU) o los de las becas postdoctorales.

(3) La relativa inmovilidad de esta tasa de cobertura, a despecho de los mencionados aumentos de cuantías y umbrales, aconsejaría tal vez indagar lo que pueda estar ocurriendo con los potenciales becarios que están a las puertas del primer curso universitario, en el que los criterios académicos tienen mucho menos peso que en los cursos posteriores.

(4) Sentencia 188/2001, de 20 de septiembre de 2001 (*BOE* 19 de octubre de 2001), y sentencia 212/2005, de 21 de julio de 2005 (*BOE* 18 de agosto de 2005).

(5) El PROA (Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo) se inició en el último trimestre del curso 2004-2005, y engloba un conjunto de actuaciones dirigidas a centros de educación primaria y secundaria con el objetivo común de mejorar los resultados del alumnado con necesidades educativas asociadas al entorno sociocultural. En el cuatrienio, su financiación, en valores corrientes, ha sido: en 2004-2005: 365.500 euros; en 2005-2006: 24,5 millones de euros; en 2006-2007: 44,2 millones de euros, y en 2007-2008: 97,5 millones de euros; el MEC aportó el 50 por 100 de esas cifras, y las CC.AA. participantes, el resto.

(6) Para 2008-2009, el total dedicado a toda clase de becas ascendería a más de 1.172 millones de euros, unos 171 millones más que en el curso anterior en valores corrientes, lo que supondría un incremento del 17,1 por 100 (*Datos y Cifras*. Curso escolar 2008-2009, MEPSYD). A partir de la reestructuración ministerial de 2008, las cantidades presupuestadas para los préstamos (dato no disponible) dependen del MCI.

BIBLIOGRAFÍA

BELFIELD, C.R., y H.M. LEVIN (eds.) (2007), *The Price We Pay. Economic and Social Conse-*

quences of Inadequate Education, Brookings Institution Press, Washington D.C.

CALERO, J. (2006), *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*, CIDE, MEC, Madrid.

CANADA MILLENNIUM SCHOLARSHIP FOUNDATION, CMSF (2006), «The impact of bursaries: Debt and student persistence in post-secondary education», *Millennium Research Note #* 4.

CARMICHAEL, L. y R. FINNIE (2008), «Grants for students: Equal access to post-secondary education requires more than a student loan program», *MESA Project Research Paper*, Educational Policy Institute, Toronto, ON.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (varios años), *Informes sobre el estado y situación del sistema educativo*, MEC, Madrid.

DÍAZ MALLEDO, J. (2007), «Las ayudas a los estudiantes de Enseñanza Superior: los préstamos-renta llegan a España», *Cuadernos de Información Económica* n.º 201, noviembre/diciembre: 49-56.

DÍAZ MALLEDO, J., y Mª. J. SAN SEGUNDO (2003), «Las ayudas al estudio en la enseñanza superior: evolución reciente en España y contexto internacional», en SAN SEGUNDO, Mª. J. (coord.), *La financiación de las universidades: un análisis por comunidades autónomas*: 429-457, CRUE, Madrid.

EURYDICE (2007), *Key Data on Higher Education in Europe. Indicators and Figures*, European Commission.

HANSEN, J.S. (2008), «Rethinking student aid: Learning from international experience», en S. BAUM, M. MCPHERSON y P. STEELE (eds.), *The Effectiveness of Student Aid Policies: What the Research Tells Us*: 189-212, The College Board, Washington D.C.

MEC (varios años), *Datos y Cifras* (ediciones 2004 a 2008 a.i.), Madrid.

— (varios años), *Las cifras de la educación en España. Estadística e indicadores* (ediciones 2004 a 2008 a.i.), Madrid.

MORENO HERRERO, D., y J. SÁNCHEZ CAMPILLO (2007), «Análisis descriptivo de los sistemas experimentales de becas y préstamos para los estudiantes universitarios en España», *Investigaciones de Economía de la Educación*, número 2, AEDE y Delta Publicaciones: 33-43.

MUNDEL, D.S. (2008), «What do we know about the impact of grants to College students», en S. BAUM, M. MCPHERSON y P. STEEL (eds.), *The Effectiveness of Student Aid Policies: What the Research Tells Us:* 9-37.

OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society,* vol. 1: 23-66 y 163-257; Vol. 2: 13-72, París.

SAN SEGUNDO, Mª. J. (2001), *Economía de la educación*, Proyecto Editorial, Madrid.

— (2005), «Política de becas y ayudas al estudio en los presupuestos del año 2005», *Presupuesto y Gasto Público*, 38: 7-30.

— (2006), «Unos presupuestos para el progreso de la educación y la investigación», *Presupuesto y Gasto Público*, 42: 255-281.

TEIXEIRA, P.N.; JOHNSTONE, D.B.; ROSA, M.J., y VOSSENSTEYN, H., eds. (2006), *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Springer, Países Bajos.

TIANA FERRER, A. (2008), «La política de becas del Estado: un balance del período 2004-2008», *Presupuesto y Gasto Público*, 50: 191-200.

USHER, A. (2006), «Grants for students: What they do, why they work», Educational Policy Institute, Toronto, ON.

VOSSENSTEYN, H. (2004), *Student Financial Support. An Inventory in 24 European Countries*, CHEPS, Países Bajos.

VOSSENSTEYN, H., y U. DE JONG (2006): «Student financing in the Netherlands: A behavioural economic perspective», en TEIXEIRA P.N. *et al.*, eds. (2006): 213-239.